

諮問日：令和2年4月24日（諮問第51号）

答申日：令和3年8月31日（答申第49号）

事件名：生活保護変更決定についての審査請求事件

答 申 書

第1 審査会の結論

〇〇〇〇市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して令和元年9月12日付けで行った生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「法」という。）第25条第2項の規定に基づく生活保護変更決定処分（以下「本件処分」という。）について取消しを求める審査請求は、認容すべきである。

第2 事案の概要

- 1 平成12年7月1日、処分庁は、審査請求人に対する保護を開始した（乙第2号証）。
- 2 令和元年9月12日、処分庁は、審査請求人に対し、保護の基準の改定に伴い、生活保護法第25条第2項に基づき保護の変更決定（以下「本件処分」という。）を行い（甲第1号証ならびに乙第1号証および乙第4号証）、同年10月1日から保護費の変更決定を行った。
- 3 令和元年12月6日、審査請求人は、滋賀県知事に対し、令和元年9月12日付けの保護変更決定を取り消すとの裁決を求める審査請求をした。

第3 関係する法令等の規定

1 日本国憲法（昭和21年憲法）

(1) 第25条

- 1 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
- 2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

2 生活保護法

(1) 第1条（この法律の目的）

この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

(2) 第3条（最低生活）

この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

(3) 第4条（保護の補足性）

- 1 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。
- 2 民法(明治二十九年法律第八十九号)に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。
- 3 前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

(4) 第8条(基準及び程度の原則)

- 1 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。
- 2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。

(5) 第9条(必要即応の原則)

保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。

(6) 第24条(申請による保護の開始及び変更)

- 1 保護の開始を申請する者は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に提出しなければならない。ただし、当該申請書を作成することができない特別の事情があるときは、この限りでない。
 - 一 要保護者の氏名及び住所又は居所
 - 二 申請者が要保護者と異なるときは、申請者の氏名及び住所又は居所並びに要保護者との関係
 - 三 保護を受けようとする理由
 - 四 要保護者の資産及び収入の状況(生業若しくは就労又は求職活動の状況、扶養義務者の扶養の状況及び他の法律に定める扶助の状況を含む。以下同じ。)
 - 五 その他要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な事項として厚生労働省令で定める事項
- 2 前項の申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類として厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない。ただし、当該書類を添付することができない特別の事情があるときは、この限りでない。
- 3 保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通知しなければならない。
- 4 前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。
- 5 第三項の通知は、申請のあつた日から十四日以内にしなければならない。ただし、扶養義務者の資産及び収入の状況の調査に日時を要する場合その他特別な理由がある場合には、これを三十日まで延ばすことができる。
- 6 保護の実施機関は、前項ただし書の規定により同項本文に規定する期間内に第三項の通

知をしなかつたときは、同項の書面にその理由を明示しなければならない。

- 7 保護の申請をしてから三十日以内に第三項の通知がないときは、申請者は、保護の実施機関が申請を却下したものとみなすことができる。
- 8 保護の実施機関は、知れたる扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の開始の決定をしようとするときは、厚生労働省令で定めるところにより、あらかじめ、当該扶養義務者に対して書面をもつて厚生労働省令で定める事項を通知しなければならない。ただし、あらかじめ通知することが適当でない場合として厚生労働省令で定める場合は、この限りでない。
- 9 第一項から第七項までの規定は、第七条に規定する者からの保護の変更の申請について準用する。
- 10 保護の開始又は変更の申請は、町村長を経由してすることもできる。町村長は、申請を受け取つたときは、五日以内に、その申請に、要保護者に対する扶養義務者の有無、資産及び収入の状況その他保護に関する決定をするについて参考となるべき事項を記載した書面を添えて、これを保護の実施機関に送付しなければならない。

(7) 第 25 条（職権による保護の開始及び変更）

2 保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とするとき認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。前条第四項の規定は、この場合に準用する。

(8) 第 29 条の 2（行政手続法の適用除外）

この章の規定による処分については、行政手続法（平成五年法律第八十八号）第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。

(9) 第 56 条（不利益変更の禁止）

被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。

3 生活保護法による保護の基準（昭和 38 年厚生省告示第 158 号。以下「保護の基準」という。）

(1) 本文

- 一 生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の基準はそれぞれ別表第 1 から別表第 8 までに定めるところによる。
- 二 要保護者に特別の事由があつて、前項の基準によりがたいときは、厚生労働大臣が特別の基準を定める。
- 三 別表第 1、別表第 3、別表第 6 及び別表第 8 の基準額に係る地域の区分は、別表第 9 に定めるところによる。

市町村の廃置分合、境界変更又は市町村相互間の変更により、当該市町村の地域の級地区区分に変更を生ずるときは、厚生労働大臣が別に定める。

(2) 別表第 9 地域の級地区分

1 1 級地

(2) 1 級地－2

次に掲げる市町村

都道府県別	市 町 村 名
滋 賀 県	〇〇〇〇市

(3) 別表第1 生活扶助基準

第1章 基準生活費

1 居宅

(1) 基準生活費の額（月額）

ア 1級地

(イ) 1級地－2

第1類

年齢別	基準額①	基準額②	基準額③
65歳～69歳	35,980	37,850	44,000

第2類

基準額及び加算額		世帯人員別
		1人
基準額①		43,280 円
基準額②		39,600
基準額③		27,690
地区別冬季加算額	I区（略）	略
	II区（略）	
	III区（略）	
	IV区（略）	
	V区（略）	
	VI区（11月から3月まで）	2,630

(2) 基準生活費の算定

ア 基準生活費は、世帯を単位として算定するものとし、その額は、次の算式により算定した額とし、その額に10円未満の端数が生じたときは、当該端数を10円に切り上げるものとする。

また、12月の基準生活費の額は、次の算式により算定した額に以下の期末一時扶助費の表に定める額を加えた額とする。

算式

$$A \times 1/3 + (B+C) \times 2/3 + D$$

算式の符号

A 第1類の表に定める世帯員の年齢別の基準額②を世帯員ごとに合算した額に次の通減率の表中率②の項に掲げる世帯人員の数に応じた率を乗じて得た額及び第2類の表に定める基準額②の合計額（以下「合計額②」という。）（た

だし、第1類の表に定める世帯員の年齢別の基準額①を世帯員ごとに合算した額に次の通減率の表中率①の項に掲げる世帯人員の数に応じた率を乗じて得た額及び第2類の表に定める基準額①の合計額(以下「合計額①」という。)に0.9を乗じて得た額よりも合計額②が少ない場合は、合計額①に0.9を乗じて得た額とする。)

B 第1類の表に定める世帯員の年齢別の基準額③を世帯員ごとに合算した額に次の通減率の表中率③の項に掲げる世帯人員の数に応じた率を乗じて得た額及び第2類の表に定める基準額③の合計額(ただし、当該合計額が、合計額①に0.855を乗じて得た額より少ない場合は、合計額①に0.855を乗じて得た額とする。)

C 次の経過的加算額(月額)の表に定める世帯人員の数に応じた世帯員の年齢別の加算額を世帯員ごとに合算した額

D 第2類の表に定める地区別冬季加算額

通減率

第1類の表に定める世帯員の年齢別の基準額を世帯員ごとに合算した額に乘じる率	世帯人員別
	1人
率①	1.0000
率②	1.0000
率③	1.0000

経過的加算額(月額)

(ア) 1級地

1級地-2

年齢別	世帯人員別
	1人
65歳~69歳	円 1,900

イ 第2類の表におけるI区からVI区までの区分は次の表に定めるところによる。

地区別	I区	II区	III区	IV区	V区	VI区
都道府県名	北海道 青森県 秋田県	岩手県 山形県 新潟県	宮城県 福島県 富山県 長野県	石川県 福井県	栃木県 群馬県 山梨県 岐阜県 鳥取県 島根県	その他の 都府県

4 行政手続法（平成5年法律第88号）

(1) 第2条（定義）

四 不利益処分 行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分をいう。ただし、次のいずれかに該当するものを除く。

イ 事実上の行為及び事実上の行為をするに当たりその範囲、時期等を明らかにするために法令上必要とされている手続としての処分

ロ 申請により求められた許認可等を拒否する処分その他申請に基づき当該申請をした者を名あて人としてされる処分

ハ 名あて人となるべき者の同意の下にすることとされている処分

ニ 許認可等の効力を失わせる処分であつて、当該許認可等の基礎となった事実が消滅した旨の届出があつたことを理由としてされるもの

(2) 第14条（不利益処分の理由の提示）

1 行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。ただし、当該理由を示さないで処分をすべき差し迫った必要がある場合は、この限りでない。

2 （省略）

3 不利益処分を書面でするときは、前二項の理由は、書面により示さなければならない。

5 地方自治法

(1) 第1条の2

1 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

(2) 第2条

1 地方公共団体は、法人とする。

2～8 （省略）

9 この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの

(以下「第一号法定受託事務」という。)

二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(以下「第二号法定受託事務」という。)

10～17 (省略)

(3) 第 245 条の 9

1 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理について、都道府県が当該法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる。

2 (省略)

3 各大臣は、特に必要があると認めるときは、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村の第一号法定受託事務の処理について、市町村が当該第一号法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる。

4～5 (省略)

第 4 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の審査請求書、反論書および審理員に対する口頭意見陳述における主張の要旨

(1) 審査請求の趣旨

〇〇〇〇市福祉事務所長の令和元年 9 月 12 日付けの審査請求人に対する生活保護費決定に関する処分を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

ア 今般の基準改定の基礎額は、2013 年改定の基準額である。

2013 年改定は、同年 1 月の社会保障審議会・生活保護基準部会の報告書によれば「保護基準額と一般低所得世帯の消費支出とのバランスを検証する」内容で物価との関係は一切考察していない。

また、基準部会がデフレ調整による保護費の大幅削減を容認したかについて、「議論もしていないわけだから、容認などはしていない」と、当時基準部会長代理〇〇〇〇教授は 10 月 10 日、名古屋地方裁判所で証言している。

イ 2013 年改定理由とされているデフレ調整について。

厚生労働省は、総務省統計局作成の「消費者物価指数」から「生活扶助相当 CPI」という指数を独自に作成して 2008 年から 2011 年にかけて物価が 4.78% 下落したと算定し保護基準を下げた。

総務省のデータによる同期間の CPI は総合指数の下落率は 2.35% であった。

以上のように、基準部会の議論もされていない物価を、しかも「生活扶助相当 CPI」なる厚生労働省に都合の良いものを勝手に作って改定された不当なものである。

よって、今般の基準改定による保護費の引き下げは不当である。

ウ 今般の処分は、2018年からの生活保護基準額の見直し2年目となるものである。

2018年見直しは、保護基準額を平均1.6%、最大5%引き下げるもので、同時に生活保護利用者への激変を緩和するために2018年10月～2020年10月の3か年に分割して実施しているもので、不当な引き下げの2年目であり、容認できない。

(2019年10月からの保護費については、消費税の引き上げの影響を含む国民の消費動向等を勘案した改定(+1.4%)が行われているが、基本は生活保護基準額を平均1.6%、最大5%の引下げである)

エ 2018年からの保護基準額の見直しについての考え方は、国民のうち所得が最も低い10%（「第1・十分位層」）の消費水準に生活保護基準を合わせるというもので、憲法25条に反するものである。

オ 2013年7月の生活保護費引き下げ後、11月25日の参議院厚生労働委員会では「5年後の見直しに際しては、生活保護受給者数、人口比受給率、生活保護の捕捉率、餓死・孤立死などの問題事例等の動向を踏まえ、生活保護受給者、これを支援する団体、貧困問題に関し優れた見識を有する者等、関係者の意見を十分に聴取した上で、必要な改正を行うこと。」とする付帯決議（平成25年11月12日、参議院厚生労働委員会 生活保護法の一部を改正する法律案に対する付帯決議）が全会一致で決議されているにもかかわらず、決議を全く無視し、尊重されていない。

カ また、5年に1度の保護基準の見直しに際して、生活保護基準部会の有識者から、これまでに「現行の生活保護費は多すぎるから下げるべき」というような結論を出した基準部会員はおられず、厚生労働省の恣意的な判断で保護基準を引き下げた。

キ ○○○○市は第1号法定受託事務として生活保護行政を執行している。

また、○○○○市福祉事務所は生活保護利用者の生活実態を身近に知る立場の行政庁であるにも拘わらず、国に対して生活保護利用者の生活実態を伝えることなく、国の生活保護基準額の見直しに応じて事務的、行政的に生活保護費の支給を行ったことは、地方自治法第1条の2に反するものである。

ク 2019年度の生活保護基準は、2018年10月から3回に分けて段階的に見直された2年目である。

かつ、前回改定の2013年改定の保護基準額を改定するものである。

ケ 2013年の基準改定は平均6.5%・最大10%の削減で、戦後最大の削減と言われている。

国は、2013年の生活保護基準改定は「物価の大幅な下落」と説明している。

しかし、当時厚生労働省社会保障審議会・生活保護基準部会は、「保護基準額と一般低所得世帯の消費支出とのバランスを検証する内容で、物価との関係は一切考察していない」

(提出資料①厚生労働省社会保障審議会・生活保護基準部会、元部会長代理の○○○○教授名古屋地裁での証言)

また、「物価の大幅な下落」は、厚生労働省が総務省統計局の作成する『消費者物価指数(CPI)』から「生活扶助」で賄うことになっていないものを除いて「生活扶助CPI」というものを独自に作成し、2008年から2011年にかけて物価が4.78%下落したと算定したとし

ているが、「生活保護基準引下げ取り消し等請求訴訟」名古屋訴訟原告が総務省の公表データを元に計算すると、同じ3年間のCPI総合指数の下落率は2.35%となっている。

「消費者物価指数(CPI)」と厚生労働省の「生活扶助CPI」については、提出資料②による。

コ 以上のように、2018年基準改定の元の基準額(2013年基準額)が、厚生労働省社会保障審議会・生活保護基準部会の議論を無視し、厚生労働省の「恣意的な統計」をもとにしたもので、生活保護利用者の生活実態をも無視したもので容認できない基準である。

2018年改定保護基準は、1984年度から採用されている水準均衡方式の下で、所得下位10%層(第1・十分位層)を比較・均衡の対象としている。

① 水準均衡方式が採用されて以来所得下位10%層(第1・十分位層)と均衡させる方式で生活扶助基準が改定されたことはない。

② 所得下位:10%層(第1・十分位層)との均衡では、保護基準が際限なく下がるなど極めて不合理なものである。

③ 所得下位10%層(第1・十分位層)との均衡では本来あるべき絶対水準を割るおそれがある。

よって、あらためて処分の取り消しを求める。

2 審査会に対する口頭意見陳述における主張の要旨

サ 本件における処分通知には、平成30年度の保護基準改定に係る変更決定通知と同じく「基準改定による」との理由が付記されているのみであり、具体的な改定の内容および被処分者の保護額の変動の要因を知ることができる記述がない。

シ 生活保護で支給される扶助額は、扶助費の減額前においても衣食住を維持するのに要する費用しか支給されておらず、憲法で保障されている最低限度の生活ではあるが、健康で文化的な生活には程遠いものであったところ、これをさらに引下げる本件処分に理解と納得ができない。

3 処分庁の主張

(1) 本件処分は、厚生労働大臣が定める生活保護の基準(令和元年7月17日付け厚生労働省告示第66号)による改定後の厚生労働大臣の定める基準(昭和38年厚生省告示第158号)に基づいて行った適正な処分である。

(2) 本件は、生活扶助額で増額しているため、不利益処分に該当しない。処分庁は、本件保護変更決定により生活保護法第25条第2項および第24条第4項に基づき、変更決定の理由を令和元年9月25日付け〇〇〇〇第369117号において4(保護)変更の理由を審査請求人に対して通知しており手続的違法性もない。

第5 審理員意見書の要旨

1 意見の趣旨

本件審査請求は、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 理由

(1) 処分の実体的な適法性について

ア 本件処分の理由欄には「基準改定による。」との記載がされており、保護の基準の改定を保護変更の理由の一つとした処分である。

イ 法第8条第1項は、生活保護における基準の設定を厚生労働大臣に委任し、同委任に基づき保護の基準が定められている。この保護の基準は一部改定され、改定された保護の基準は令和元年10月1日から適用されることとなった。この改定では、本件処分の保護変更に関して別表第1第1章の生活扶助基準の基礎部分をなす基準生活費の規定が改定された（丙第1号証）。

行政機関たる審査庁には違憲立法審査権はなく、また、厚生労働大臣に委任されている保護の基準の設定について委任を受けない審査庁がその適否を判断する権限は有しないと解されることから、改定された保護の基準を前提に処分の適法性を検討する。

ウ 審査請求人は、1級地の2に居住する〇〇〇〇歳の一人世帯に属するものであり、審査請求人について改定後の保護の基準別表第1第1章を適用した場合、審査請求人の基準生活費は、

「

$$\begin{aligned} & ((37,850 \text{ (第1類費)} \times 1.0000 \text{ (逓減率)}) + 39,600 \text{ (第2類費)}) \times 1/3 + \\ & (((44,000 \text{ (第1類費)} \times 1.0000 \text{ (逓減率)}) + 27,690 \text{ (第2類費)}) + 1,900 \\ & \text{(経過的加算)}) \times 2/3 = 74,880 \text{ 円} \\ & \text{(※10円未満の端数は、当該端数を10円に切り上げる。)} \end{aligned}$$

」と

なる。

上記金額は本件処分の基礎となった保護決定調書（乙第4号証）の額と合致しており、本件処分は改定後の保護の基準に基づき基準生活費を適正に算定して行ったものであり、この点に違法は認められない。

エ また、前記の改定では、本件処分の保護変更に関して別表第1第2章2障害者加算の加算額が改定され増額となった（丙第1号証）。

本件処分の基礎となった保護決定調書（乙第4号証）では、「加算」欄に「障イ」の、「加算額計」に「17,870」の記入がそれぞれされているところ、これは改定後の保護の基準による障害者加算の加算額と合致している。

したがって、本件処分は、保護の基準の改定により増額された障害者加算の額を正しく適用したものであり、この点に違法は認められない。

オ また、審査請求人は、処分庁が国に対して生活実態を身近に知る立場の行政庁であるにも拘わらず、国に対して生活保護利用者の生活実態を伝えることなく、国の生活保護基準の見直しに応じた事務的、行政的に生活保護費の支給を行ったことは、地方自治法第1条の2に反する旨の主張をする。

しかしながら、地方自治法第1条の2は地方公共団体の役割と国による制度策定等の原則を定めたものに留まるものであり、地方自治法第1条の2を法に基づく個別の処分の適法性の判断基準として適用することはできない。

したがって、本件処分が地方自治法第1条の2に反する旨の審査請求人の主張は採用できない。

カ その他保護変更の理由に記載された事項を含めても本件処分の実体面に違法な点は認められない。

(2) 処分の手続的な適法性について

ア 本件処分の理由には、「基準改定による。」との理由が付記されている。本件処分に先立って、審査請求人に対して9月以降支給額を一時扶助費1,640円を含めて71,762円とする処分がされており（乙第1号証）、これにより10月以降の支給額を70,122円とする処分の効力がいったん生じている。本件処分は、10月以降支給額を一時扶助費2,460円を含めて59,762円とする処分であり（甲第2号証および乙第1号証）、10月以降の支給額を減額する処分であることから、不利益処分としての性質を有しており行政手続法第14条第1項の適用を受ける。理由の付記については、行政手続法第14条第1項と同じく、法第24条第4項もこれを求めているが、行政手続法の適用除外の例外として法第29条の2が行政手続法第14条を特に定めていることに鑑み、理由の記載方法の適法性については行政手続法第14条第1項に反しないかを検討する。

この点、行政手続法第14条第1項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名あて人に示さなければならないとしているのは、名あて人に直接に義務を課しまたはその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名あて人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものである。どの程度の理由を提示すべきかは、上記の趣旨に照らして、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否および内容ならびに公表の有無、当該処分の性質および内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。

イ 本件の保護変更決定は、基準改定に関わる範囲では、合計120円増額する処分であり、被処分者である審査請求人にとって不利益な変更を行う性質の処分ではない。

また、本件の保護変更決定に関連し改定のあった保護の基準の生活扶助基準（別表第1）のうちの基準生活費（第1章）は、年齢別、世帯構成別および所在地域別に一定額が算出される内容のものである。障害者加算の加算額の改定も所在地域別および障害等級等により一律に定まるものであることからすれば、処分庁による恣意的な判断が介入するおそれは想定しがたい。

さらに、保護の基準は厚生労働省の告示として明らかにされており、保護の基準の変更により基準生活費が減額された一方、障害者加算が増額されたことは明らかなのであるから、被処分者の不服申立ての便宜を著しく損なうものであったということとはできない。

したがって、「基準改定による。」との理由の記載について、行政手続法第14条第1項の要件を欠く違法があるとは認められない。

処分庁は、本件は生活扶助額で増額しているため、不利益処分に該当しない旨の弁明をする。

しかしながら、審査請求人に対して本件処分の直前に行われた保護変更決定は「生活扶助費」を「31,122」円としたものであるのに対し、本件処分は「生活扶助費」を「18,302」円としたものであり、処分通知における生活扶助費は減額されている。

また、本件処分は、基準改定に関わる範囲で増額していることから、処分庁の主張を、基準改定に関わる範囲では支給される保護費が増額していることから不利益処分に該当しない旨の弁明であると斟酌する余地もあるが、結果的に支給される保護費が減額される不利益が審査請求人に生じている以上、個別の費目が増額されていることを取り上げて不利益処分に該当しないと判断することはできない。

(3) その他、本件処分に違法または不当な点は認められない。

3 よって、本件審査請求は理由がないから、行政不服審査法第 45 条第 2 項の規定により、棄却されるべきである。

第 6 審査庁の裁決の考え方

本件審査請求は、行政不服審査法第 45 条第 2 項の規定により、棄却されるべきである。理由は、「第 5 審理員意見書の要旨 2 理由」記載のとおり。

第 7 審査会の判断

1 審理員の審理手続について

本件審査請求については、審査請求人に対する「弁明書の送付および反論書等の提出について」の通知、「当該処分の理由となる事実を証する書類その他の物件の提出について」の通知、「審理手続の併合について」の通知、「口頭意見陳述の実施等について」の通知、「審理手続の分離決定について」の通知、「口頭意見陳述実施対象事件の変更等について」の通知および「審理手続の終結等について」の通知、処分庁から審理員に提出された物件の写しの送付などのおり、審理員による審理手続は適正に行われたものと認められる。

2 審査会の判断理由について

(1) 生活保護法は、保護の実施機関は、保護の変更を必要とすると認めるときは決定を行い、書面によって被保護者に通知しなければならないと、その通知書には理由を付さなければならないとし（生活保護法 24 条 1 項、同条 2 項および 25 条 2 項）、行政手続法は、不利益処分をする場合には、名宛人に対し、当該不利益処分の理由を示さなければならない旨を規定している（行政手続法 14 条第 1 項）。

(2) 行政処分における理由付記の内容および程度については、いずれの法律にも特段の定めはないものの、行政手続法第 14 条第 1 項に基づく理由付記の内容および程度については、最高裁判所平成 23 年 6 月 7 日第三小法廷判決（民集 65 巻 4 号 2081 頁）によれば、「不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される」、「同項本文に基づいてどの程度の理由を

提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである」とされている。また、同判決では、①いずれの処分を選択するかは処分行政庁の裁量に委ねられていること、②処分基準が公にされていること、③処分基準の内容が複雑なものであることを指摘し、さらに④重大な不利益処分であることについても言及した上で、「処分の原因となる事実と、…処分の根拠法条とが示されているのみで、本件処分基準の適用関係が全く示されておらず、その複雑な基準の下では、上告人 X 1 において、上記事実及び根拠法条の提示によって処分要件の該当性に係る理由は相応に知り得るとしても、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって免許取消処分が選択されたのかを知ることはできないものといわざるを得ない。このような本件の事情の下においては、行政手続法 14 条 1 項本文の趣旨に照らし、同項本文の要求する理由提示としては十分でないといわなければならない、本件免許取消処分は、同項本文の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきであって、取消しを免れないものというべきである。」と判示されている。

- (3) これを本件処分についてみると、本件処分の理由には、「基準改定による。」との理由が付記されており、このような理由の記載は、法律が求める理由付記の基準を満たしているかが問題となるので、これについて検討する。

確かに、本件処分の理由である基準改定による保護の変更は、厚生労働大臣が定める基準の改定に従って一律に行われたものであることから、どのような処分を選択するかについて処分庁の裁量に委ねられていたとは言えず、処分庁による恣意的な判断が介入するおそれは想定しがたい。しかしながら、生活に困窮しているとして保護が開始されたことに鑑みれば、審査請求人にとって本件処分が重大な意味を持つことは明らかであるところ、生活保護に係る処分基準は、告示された保護の基準以外にも次官通知、局長通知、課長通知等が存在し、保護の基準本文の「特別の基準」が局長通知の中で設定されているなど複雑なものとなっていることから、これらの基準は公表されているとはいえ、処分通知書に処分基準の適用関係が示されていないならば、審査請求人にはこれらの処分基準のうちどの要素の変更によって最低生活費が変動したのかを判断することは難しいというべきである。この点、今回の基準改定の適用関係について、処分の名宛人に影響を与える部分に係る基準額の変更の内容、額以外の基準の変更の内容、被保護者の状況の変動として処分庁が認定した事実の内容などを示す文言、計算過程等が示されていれば、本件処分がいかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によってなされたのかを審査請求人が知ることができると思料されるころ、本件処分通知書に記載された事項は、現に受給している保護の種類および基準が改定された旨のみであり、額の変動の具体的な要因を知ることができる記述はない。

このような事情の下においては、本件処分の通知の記載は、法律が求める理由付記としては十分でないと言わなければならない、本件処分は違法なものとして取消しを免れない。

- (4) 審査請求人は、審査請求書等のほか、審査会に対し口頭意見陳述において、本件処分および平成 25 年以降の連続的な扶助費の引き下げが憲法第 25 条に反するものであると主張す

る。

生活保護における扶助費の額は、厚生労働大臣がその基準を定めるものであるところ、審査請求書、反論書、陳述書等における審査請求人の主張の全趣旨に徴すれば、審査請求人は、本件処分に対する審査請求において、当該基準の内容が憲法および法律に違反するものであると主張しているものと解される。

この点、当審査会の答申は、審査庁からの諮問により、生活保護法の規定や処分基準に基づき本件処分が適正になされているか否かについて検討を行い、その結果により当該処分を取り消すべきか否かを審査庁に答申するものであって、本件処分基準が違法であるか否かを検証するものではないことから、当審査会はかかる主張につき判断することはできない。

(5) また、審査請求人は〇〇〇〇市福祉事務所は生活保護利用者の生活実態を身近に知る立場の行政庁であるにも拘わらず、国に対して生活保護利用者の生活実態を伝えることなく、国の生活保護基準額の見直しに応じて事務的、行政的に生活保護費の支給を行ったことが、地方自治法第1条の2に反するものであると主張するので、この点について検討する。

(6) 地方自治法第1条の2第1項において、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを目的として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と定められている。

他方、同法第2条第9項において、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」を法定受託事務として規定しているほか、法定受託事務については、同法第245条の9において、「各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村の法定受託事務の処理について、都道府県が当該法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる」と定められている。

この基準については、従前の通達同様大臣の指揮監督権に基づいた拘束性を持つものは明示が必要であるとされるところ、これを本件について見ると、次官通知および局長通知は地方自治法第245条の9第1項および第3項の規定による処理基準であることが明示されていることから、これらの処理基準に基づいて処分を行うことは地方自治法第1条の2が予定するところと言うべきであって、〇〇〇〇市が当該基準に基づいて処分を行ったことに違法性はない。

3 結論

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第8 審査会の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
令和2年4月24日	・ 審査庁から諮問を受けた。
令和2年10月29日 (第20回審査会)	・ 個別事案としての審議および調査審議の併合を行った。
令和3年1月21日 (第21回審査会)	・ 審査庁の口頭説明を行った。
令和3年5月11日 (第22回審査会)	・ 審査請求人代理人等による口頭意見陳述を行った。
令和3年7月27日 (第23回審査会)	・ 答申案について審議を行った。

滋賀県行政不服審査会第一部会

委員（部会長） 佐 伯 彰 洋

委員 西 川 真美子

委員 大 谷 雅 代